56 Elizabeth II
A.D. 2007
Canada

Journals of the Senate

Journaux du Sénat

1st Session, 39th Parliament

1re session, 39e législature

N° 69

Tuesday, February 13, 2007

Le mardi 13 février 2007

2:00 p.m.

14 heures

The Honourable ROSE-MARIE LOSIER-COOL,
Speaker *pro tempore*

L'honorable ROSE-MARIE LOSIER-COOL,
Présidente intérimaire

The Members convened were:

The Honourable Senators

Andreychuk	Cools	Fox	Massicotte	Poy
Angus	Corbin	Fraser	McCoy	Prud'homme
Atkins	Cordy	Furey	Meighen	Ringuette
Austin	Cowan	Gill	Mercer	Rivest
Bacon	Dallaire	Goldstein	Milne	Robichaud
Baker	Dawson	Grafstein	Mitchell	Rompkey
Banks	Day	Gustafson	Moore	St. Germain
Biron	De Bané	Harb	Munson	Segal
Bryden	Di Nino	Hays	Murray	Sibbeston
Callbeck	Downe	Hervieux-Payette	Nancy Ruth	Smith
Carstairs	Dyck	Johnson	Nolin	Spivak
Champagne	Eggleton	Joyal	Pépin	Stollery
Chaput	Eyton	LeBreton	Peterson	Stratton
Comeau	Fairbairn	Losier-Cool	Phalen	Tardif
Cook	Fitzpatrick	Mahovlich	Poulin (Charette)	Trenholme Counsell

Les membres présents sont:

Les honorables sénateurs

The Members in attendance to business were:

The Honourable Senators

Andreychuk	Corbin	Fraser	Massicotte	Prud'homme
Angus	Cordy	Furey	McCoy	Ringuette
Atkins	Cowan	Gill	Meighen	Rivest
Austin	Dallaire	Goldstein	Mercer	Robichaud
Bacon	Dawson	Grafstein	Milne	Rompkey
Baker	Day	Gustafson	Mitchell	St. Germain
Banks	De Bané	Harb	Moore	Segal
Biron	Di Nino	Hays	Munson	Sibbeston
Bryden	Downe	Hervieux-Payette	Murray	Smith
Callbeck	Dyck	Johnson	Nancy Ruth	Spivak
Carstairs	Eggleton	Joyal	Nolin	Stollery
Champagne	Eyton	*Kenny	Pépin	Stratton
Chaput	Fairbairn	*Kinsella	Peterson	Tardif
Comeau	Fitzpatrick	LeBreton	Phalen	Trenholme Counsell
Cook	*Fortier	Losier-Cool	Poulin (Charette)	
Cools	Fox	Mahovlich	Poy	

Les membres participant aux travaux sont:

Les honorables sénateurs

PRAYERS

SENATORS' STATEMENTS

Some Honourable Senators made statements.

DAILY ROUTINE OF BUSINESS

Tabling of Documents

The Honourable the Speaker *pro tempore* tabled the following:

The February 2007 Report of the Auditor General of Canada to the House of Commons, pursuant to the *Auditor General Act*, S.C. 1995, c. 43, s. 3.—Sessional Paper No. 1/39-658.

Presentation of Reports from Standing or Special Committees

The Honourable Senator Day, Chair of the Standing Senate Committee on National Finance, presented its tenth report (Bill C-28, A second Act to implement certain provisions of the budget tabled in Parliament on May 2, 2006, without amendment).

The Honourable Senator Di Nino moved, seconded by the Honourable Senator Prud'homme, P.C., that the bill be placed on the Orders of the Day for a third reading at the next sitting.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Eyton, Joint Chair of the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations, presented its fourth report (*Report No. 78 — Disallowance*).

(*The report is printed as an appendix at pages 1052-1065.*)

The Honourable Senator Eyton moved, seconded by the Honourable Senator Andreychuk, that the report be placed on the Orders of the Day for consideration at the next sitting.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDERS OF THE DAY

GOVERNMENT BUSINESS

Bills

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator LeBreton, P.C., seconded by the Honourable Senator Comeau, for the second reading of Bill S-4, An Act to amend the Constitution Act, 1867 (Senate tenure).

After debate,
The Honourable Senator Milne moved, seconded by the Honourable Senator Gill, that further debate on the motion be adjourned until the next sitting.

PRIÈRE

DÉCLARATIONS DE SÉNATEURS

Des honorables sénateurs font des déclarations.

AFFAIRES COURANTES

Dépôt de documents

L'honorable Présidente intérimaire dépose sur le Bureau ce qui suit :

Rapport de février 2007 de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes, conformément à la *Loi sur le vérificateur général*, L.C. 1995, ch. 43, art. 3.—Document parlementaire n° 1/39-658.

Présentation de rapports de comités permanents ou spéciaux

L'honorable sénateur Day, président du Comité sénatorial permanent des finances nationales, présente le dixième rapport de ce Comité (projet de loi C-28, Loi n° 2 portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 2 mai 2006, sans amendement).

L'honorable sénateur Di Nino propose, appuyé par l'honorable sénateur Prud'homme, C.P., que le projet de loi soit inscrit à l'ordre du jour pour une troisième lecture à la prochaine séance.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Eyton, coprésident du Comité mixte permanent d'examen de la réglementation, présente le quatrième rapport de ce Comité (*Rapport n° 78 — Désaveu*).

(*Le rapport est imprimé en annexe aux pages 1052 à 1065.*)

L'honorable sénateur Eyton propose, appuyé par l'honorable sénateur Andreychuk, que le rapport soit inscrit à l'ordre du jour pour étude à la prochaine séance.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

ORDRE DU JOUR

AFFAIRES DU GOUVERNEMENT

Projets de loi

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur LeBreton, C.P., appuyée par l'honorable sénateur Comeau, tendant à la deuxième lecture du projet de loi S-4, Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 (durée du mandat des sénateurs).

Après débat,
L'honorable sénateur Milne propose, appuyée par l'honorable sénateur Gill, que la suite du débat sur la motion soit ajournée à la prochaine séance.

The question being put on the motion, it was adopted on the following vote:

La motion, mise aux voix, est adoptée par le vote suivant :

YEAS—POUR

The Honourable Senators—Les honorables sénateurs

Atkins	Cook	Fairbairn	Joyal	Ringuette
Austin	Corbin	Fitzpatrick	Mahovlich	Robichaud
Bacon	Cordy	Fox	Milne	Smith
Baker	Cowan	Fraser	Mitchell	Spivak
Banks	Dallaire	Furey	Moore	Stollery
Biron	Dawson	Gill	Munson	Tardif
Bryden	De Bané	Goldstein	Pépin	Trenholme Counsell—47
Callbeck	Downe	Grafstein	Peterson	
Carstairs	Dyck	Hays	Phalen	
Chaput	Eggleton	Hervieux-Payette	Poulin	

NAYS—CONTRE

The Honourable Senators—Les honorables sénateurs

Andreychuk	Comeau	Gustafson	Meighen	Segal
Angus	Di Nino	Johnson	Nancy Ruth	St. Germain
Champagne	Eyton	LeBreton	Nolin	Stratton—15

ABSTENTIONS

The Honourable Senators—Les honorables sénateurs

Cools Prud'homme—2

Order No. 1 was called and postponed until the next sitting.

L'article n° 1 est appelé et différé à la prochaine séance.

Second reading of Bill C-26, An Act to amend the Criminal Code (criminal interest rate).

Deuxième lecture du projet de loi C-26, Loi modifiant le Code criminel (taux d'intérêt criminel).

The Honourable Senator Eyton moved, seconded by the Honourable Senator Meighen, that the bill be read the second time.

L'honorable sénateur Eyton propose, appuyé par l'honorable sénateur Meighen, que le projet de loi soit lu la deuxième fois.

After debate,
The Honourable Senator Callbeck moved, seconded by the Honourable Senator Robichaud, P.C., that further debate on the motion be adjourned until the next sitting.

Après débat,
L'honorable sénateur Callbeck propose, appuyée par l'honorable sénateur Robichaud, C.P., que la suite du débat sur la motion soit ajournée à la prochaine séance.

The question being put on the motion, it was adopted.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Orders No. 4 and 5 were called and postponed until the next sitting.

Les articles n^{os} 4 et 5 sont appelés et différés à la prochaine séance.

MOTIONS

Order No. 1 was called and postponed until the next sitting.

MOTIONS

L'article n° 1 est appelé et différé à la prochaine séance.

REPORTS OF COMMITTEES

Order No. 1 was called and postponed until the next sitting.

RAPPORTS DE COMITÉS

L'article n° 1 est appelé et différé à la prochaine séance.

OTHER BUSINESS

Senate Public Bills

Orders No. 1 to 6 were called and postponed until the next sitting.

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Grafstein, seconded by the Honourable Senator Joyal, P.C., for the second reading of Bill S-204, An Act respecting a National Philanthropy Day.

After debate,
The Honourable Senator Di Nino moved, seconded by the Honourable Senator Nolin, that further debate on the motion be adjourned until the next sitting.

The question being put on the motion, it was adopted.

Reports of Committees

Orders No. 1 and 2 were called and postponed until the next sitting.

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Hays, seconded by the Honourable Senator Fraser, for the adoption of the second report of the Special Senate Committee on Senate Reform (*motion to amend the Constitution of Canada (western regional representation in the Senate), without amendment but with observations*), presented in the Senate on October 26, 2006;

And on the motion in amendment of the Honourable Senator Tkachuk, seconded by the Honourable Senator Campbell, that the second report of the Special Senate Committee on Senate Reform be not now adopted but that the motion to amend the Constitution of Canada (western regional representation in the Senate), be amended as follows:

(*a*) by replacing, in the third paragraph of the motion, the words "British Columbia be made a separate division represented by 12 Senators;" with the following:

"British Columbia be made a separate division represented by 24 Senators;";

(*b*) by replacing, in clause 1 of the Schedule to the motion, in section 21, the words "consist of One hundred and seventeen Members" with the following:

"consist of One hundred and twenty-nine Members";

(*c*) by replacing, in clause 1 of the Schedule to the motion, in section 22, the words "British Columbia by Twelve Senators;" with the following:

"British Columbia by Twenty-four Senators;";

(*d*) by striking out, in clause 2 of the Schedule to the motion, in section 27, the words "or, in the case of British Columbia, Twelve Senators,"; and

AUTRES AFFAIRES

Projets de loi d'intérêt public du Sénat

Les articles n^os^ 1 à 6 sont appelés et différés à la prochaine séance.

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Grafstein, appuyée par l'honorable sénateur Joyal, C.P., tendant à la deuxième lecture du projet de loi S-204, Loi instituant la Journée nationale de la philanthropie.

Après débat,
L'honorable sénateur Di Nino propose, appuyé par l'honorable sénateur Nolin, que la suite du débat sur la motion soit ajournée à la prochaine séance.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Rapports de comités

Les articles n^os^ 1 et 2 sont appelés et différés à la prochaine séance.

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Hays, appuyée par l'honorable sénateur Fraser, tendant à l'adoption du deuxième rapport du Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat (*motion de modifier la Constitution du Canada (la représentation des provinces de l'Ouest au Sénat), sans amendement, mais avec des observations*), présenté au Sénat le 26 octobre 2006;

Et sur la motion d'amendement de l'honorable sénateur Tkachuk, appuyée par l'honorable sénateur Campbell, que le deuxième rapport du Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat ne soit pas adopté maintenant, mais que la motion pour modifier la Constitution du Canada (représentation des provinces de l'Ouest au Sénat), soit modifiée comme suit :

a) par substitution, au troisième paragraphe de la motion, des mots « la Colombie-Britannique devienne une division distincte représentée par douze sénateurs » par ce qui suit :

« la Colombie-Britannique devienne une division distincte représentée par vingt-quatre sénateurs »;

b) par substitution, à l'article 1 de l'annexe de la motion, à l'article 21, des mots « se composera de cent dix-sept membres » par ce qui suit :

« se composera de cent vingt-neuf membres »;

c) par substitution, à l'article 1 de l'annexe de la motion, à l'article 22, des mots « la Colombie-Britannique par douze sénateurs » par ce qui suit :

« la Colombie-Britannique par vingt-quatre sénateurs »;

d) par suppression, à l'article 2 de l'annexe de la motion, à l'article 27, des mots « ou, dans le cas de la Colombie-Britannique, tant que la représentation de celle-ci ne sera pas revenue au nombre fixe de douze sénateurs »;

(*e*) by replacing, in clause 2 of the Schedule to the motion, in section 28, the words "exceed One hundred and twenty-seven." with the following:

"exceed One hundred and thirty-nine.".

After debate,
The Honourable Senator Ringuette moved, seconded by the Honourable Senator Cordy, that further debate on the motion in amendment be adjourned until the next sitting.

The question being put on the motion, it was adopted.

Order No. 4 was called and postponed until the next sitting.

Consideration of the sixth report (interim) of the Standing Senate Committee on Agriculture and Forestry, entitled: *Understanding Freefall: The Challenge of the Rural Poor*, tabled in the Senate on December 13, 2006.

After debate,
The Honourable Senator Cowan, for the Honourable Senator Callbeck, moved, seconded by the Honourable Senator Fraser, that further debate on the consideration of the report be adjourned until the next sitting.

The question being put on the motion, it was adopted.

Order No. 6 was called and postponed until the next sitting.

Other

Orders No. 81 and 119 (motions) were called and postponed until the next sitting.

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Tkachuk, for the Honourable Senator Segal, seconded by the Honourable Senator Stratton:

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade be authorized to examine and report on the effectiveness of Canada's promotion of democratic development abroad; the role of the Parliament of Canada in this context; and

That the Committee shall present its final report no later than December 31, 2007, and that the Committee shall retain all powers necessary to publicize the findings of the Committee as set forth in its final report until March 31, 2008;

And on the motion in amendment of the Honourable Senator Corbin, seconded by the Honourable Senator Day, that the motion be amended by deleting at the end of the first paragraph the word "and", and by adding after the first paragraph the words "That the Committee be authorized to travel outside Canada for the purpose of its study; and".

The question being put on the motion in amendment, it was adopted.

The question was then put on the motion, as amended, of the Honourable Senator Tkachuk, for the Honourable Senator Segal, seconded by the Honourable Senator Stratton:

e) par substitution, à l'article 2 de l'annexe de la motion, à l'article 28, des mots « excéder cent vingt-sept » par ce qui suit :

« excéder cent trente-neuf ».

Après débat,
L'honorable sénateur Ringuette propose, appuyée par l'honorable sénateur Cordy, que la suite du débat sur la motion d'amendement soit ajournée à la prochaine séance.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'article n° 4 est appelé et différé à la prochaine séance.

Étude du sixième rapport (intérimaire) du Comité sénatorial permanent de l'agriculture et des forêts intitulé *Comprendre l'exode : lutte contre la pauvreté*, déposé au Sénat le 13 décembre 2006.

Après débat,
L'honorable sénateur Cowan, au nom de l'honorable sénateur Callbeck, propose, appuyé par l'honorable sénateur Fraser, que la suite du débat sur l'étude du rapport soit ajournée à la prochaine séance.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'article n° 6 est appelé et différé à la prochaine séance.

Autres

Les articles n^{os} 81 et 119 (motions) sont appelés et différés à la prochaine séance.

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Tkachuk, au nom de l'honorable sénateur Segal, appuyée par l'honorable sénateur Stratton,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international soit autorisé à étudier, en vue d'en faire rapport, l'efficacité de la promotion canadienne de la démocratie à l'étranger; le rôle du Parlement du Canada dans ce contexte;

Que le Comité présente son rapport final au plus tard le 31 décembre 2007; et que le Comité conserve les pouvoirs nécessaires à la diffusion des résultats de son étude contenu dans son rapport final jusqu'au 31 mars 2008;

Et sur la motion d'amendement de l'honorable sénateur Corbin, appuyée par l'honorable sénateur Day, que la motion soit modifiée par l'ajout des mots « Que le Comité soit autorisé à voyager à l'extérieur du Canada aux fins de son étude; » après le premier paragraphe.

La motion d'amendement, mise aux voix, est adoptée.

La question est mise aux voix sur la motion, telle que modifiée, de l'honorable sénateur Tkachuk, au nom de l'honorable sénateur Segal, appuyée par l'honorable sénateur Stratton,

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade be authorized to examine and report on the effectiveness of Canada's promotion of democratic development abroad; the role of the Parliament of Canada in this context;

That the Committee be authorized to travel outside Canada for the purpose of its study; and

That the Committee shall present its final report no later than December 31, 2007, and that the Committee shall retain all powers necessary to publicize the findings of the Committee as set forth in its final report until March 31, 2008.

The motion, as amended, was adopted.

Resuming debate on the inquiry of the Honourable Senator Fairbairn, P.C., calling the attention of the Senate to the State of Literacy in Canada, which will give every Senator in this Chamber the opportunity to speak out on an issue in our country that is often forgotten.

After debate,
The Honourable Senator Comeau, for the Honourable Senator LeBreton, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Stratton, that further debate on the inquiry be adjourned until the next sitting.

The question being put on the motion, it was adopted.

Orders No. 20 and 15 (inquiries) were called and postponed until the next sitting.

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Di Nino, seconded by the Honourable Senator Andreychuk:

That the Senate urge the Government of the People's Republic of China and the Dalai Lama, notwithstanding their differences on Tibet's historical relationship with China, to continue their dialogue in a forward-looking manner that will lead to pragmatic solutions that respect the Chinese constitutional framework, the territorial integrity of China and fulfill the aspirations of the Tibetan people for a unified and genuinely autonomous Tibet.

After debate,
The Honourable Senator Munson, for the Honourable Senator Jaffer, moved, seconded by the Honourable Senator Chaput, that further debate on the motion be adjourned until the next sitting.

The question being put on the motion, it was adopted.

Orders No. 3, 17, 6, 19, 11 (inquiries), 5 (motion) 18, 23, 9 (inquiries), 92 (motion), 8, 12 (inquiries) and 104 (motion) were called and postponed until the next sitting.

Que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international soit autorisé à étudier, en vue d'en faire rapport, l'efficacité de la promotion canadienne de la démocratie à l'étranger; le rôle du Parlement du Canada dans ce contexte;

Que le Comité soit autorisé à voyager à l'extérieur du Canada aux fins de son étude;

Que le Comité présente son rapport final au plus tard le 31 décembre 2007; et que le Comité conserve les pouvoirs nécessaires à la diffusion des résultats de son étude contenu dans son rapport final jusqu'au 31 mars 2008.

La motion, telle que modifiée, est adoptée.

Reprise du débat sur l'interpellation de l'honorable sénateur Fairbairn, C.P., attirant l'attention du Sénat sur la situation de l'alphabétisme au Canada, ce qui donnera à tous les sénateurs présents dans cette enceinte l'occasion de parler de cette question qui, dans notre pays, est souvent oubliée.

Après débat,
L'honorable sénateur Comeau, au nom de l'honorable sénateur LeBreton, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Stratton, que la suite du débat sur l'interpellation soit ajournée à la prochaine séance.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Les articles n^{os} 20 et 15 (interpellations) sont appelés et différés à la prochaine séance.

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Di Nino, appuyée par l'honorable sénateur Andreychuk,

Que le Sénat encourage le gouvernement de la République populaire de Chine et le Dalaï Lama, nonobstant leurs différends à l'égard de la relation historique entre le Tibet et la Chine, de poursuivre leurs discussions d'une manière prospective qui mènera à des solutions pragmatiques respectant le cadre constitutionnel chinois et l'intégrité territoriale de la Chine tout en répondant aux aspirations du peuple tibétain, à savoir l'unification et la véritable autonomie du Tibet.

Après débat,
L'honorable sénateur Munson, au nom de l'honorable sénateur Jaffer, propose, appuyé par l'honorable sénateur Chaput, que la suite du débat sur la motion soit ajournée à la prochaine séance.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Les articles n^{os} 3, 17, 6, 19, 11 (interpellations), 5 (motion), 18, 23, 9 (interpellations), 92 (motion), 8, 12 (interpellations) et 104 (motion) sont appelés et différés à la prochaine séance.

MOTIONS

The Honourable Senator St. Germain, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Champagne, P.C.:

That the papers and evidence received and taken and the work accomplished by the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples during the First session of the Thirty-eighth Parliament during its study of the subject matter of Bill S-16, An Act providing for the Crown's recognition of self-governing First Nations of Canada, be referred to the said Committee for its study on Bill S-216, An Act providing for the Crown's recognition of self-governing First Nations of Canada.

The question being put on the motion, it was adopted.

REPORTS DEPOSITED WITH THE CLERK OF THE SENATE PURSUANT TO RULE 28(2):

Report of the Canadian Wheat Board, together with the Auditors' Report, for the crop year ended July 31, 2006, pursuant to the *Canadian Wheat Board Act*, R.S.C. 1985, c. C-24, sbs. 9(2). —Sessional Paper No. 1/39-657.

ADJOURNMENT

The Honourable Senator Comeau moved, seconded by the Honourable Senator Segal:

That the Senate do now adjourn.

The question being put on the motion, it was adopted.

(Accordingly, at 5:16 p.m. the Senate was continued until 1:30 p.m. tomorrow.)

Changes in Membership of Committees Pursuant to Rule 85(4)

Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology

The name of the Honourable Senator Cordy substituted for that of the Honourable Senator Chaput (*February 8*).

Standing Senate Committee on Transport and Communications

The name of the Honourable Senator Eyton substituted for that of the Honourable Senator Meighen (*February 6*).

Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources

The name of the Honourable Senator Nolin substituted for that of the Honourable Senator Cochrane (*February 12*).

Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade

The name of the Honourable Senator Smith substituted for that of the Honourable Senator Phalen (*February 12*).

MOTIONS

L'honorable sénateur St. Germain, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Champagne, C.P.,

Que les documents reçus, les témoignages entendus, et les travaux accomplis par le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones au cours de la première session de la trente-huitième législature pendant son étude sur la teneur du projet de loi S-16, Loi prévoyant la reconnaissance par la Couronne de l'autonomie gouvernementale des premières nations du Canada, soient renvoyés audit Comité pour son étude sur le projet de loi S-216, Loi prévoyant la reconnaissance par la Couronne de l'autonomie gouvernementale des premières nations du Canada.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

RAPPORTS DÉPOSÉS AUPRÈS DU GREFFIER DU SÉNAT CONFORMÉMENT À L'ARTICLE 28(2) DU RÈGLEMENT

Rapport de la Commission canadienne du blé, ainsi que le rapport des vérificateurs y afférent, pour la campagne agricole terminée le 31 juillet 2006, conformément à la *Loi sur la Commission canadienne du blé*, L.R.C. 1985, ch. C-24, par. 9(2). —Doc. parl. n° 1/39-657

AJOURNEMENT

L'honorable sénateur Comeau propose, appuyé par l'honorable sénateur Segal,

Que le Sénat s'ajourne maintenant.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

(En conséquence, à 17 h 16 le Sénat s'ajourne jusqu'à 13 h 30 demain.)

Modifications de la composition des comités conformément à l'article 85(4) du Règlement

Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie

Le nom de l'honorable sénateur Cordy substitué à celui de l'honorable sénateur Chaput (*8 février*).

Comité sénatorial permanent des transports et des communications

Le nom de l'honorable sénateur Eyton substitué à celui de l'honorable sénateur Meighen (*6 février*).

Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles

Le nom de l'honorable sénateur Nolin substitué à celui de l'honorable sénateur Cochrane (*12 février*).

Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international

Le nom de l'honorable sénateur Smith substitué à celui de l'honorable sénateur Phalen (*12 février*).

Standing Senate Committee on Human Rights

The name of the Honourable Senator Stratton substituted for that of the Honourable Senator Nancy Ruth (*February 12*).

The name of the Honourable Senator Nancy Ruth substituted for that of the Honourable Senator Stratton (*February 13*).

Standing Senate Committee on Agriculture and Forestry

The name of the Honourable Senator Biron substituted for that of the Honourable Senator Christensen (*February 13*).

Comité sénatorial permanent des droits de la personne

Le nom de l'honorable sénateur Stratton substitué à celui de l'honorable sénateur Nancy Ruth (*12 février*).

Le nom de l'honorable sénateur Nancy Ruth substitué à celui de l'honorable sénateur Stratton (*13 février*).

Comité sénatorial permanent de l'agriculture et des forêts

Le nom de l'honorable sénateur Biron substitué à celui de l'honorable sénateur Christensen (*13 février*).

APPENDIX
(*see p. 1045*)

Tuesday, February 13, 2007

The Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations has the honour to present its

FOURTH REPORT
(*Report No. 78 — Disallowance*)

Pursuant to section 19.1(1) of the *Statutory Instruments Act*, R.S.C. 1985, c. S-22, as amended by S.C. 2003, c.18, and having notified the Minister of Fisheries and Oceans in accordance with section 19.1(2) of that Act, the Joint Committee resolves that section 36(2) of the *Ontario Fishery Regulations, 1989*, as enacted by SOR/89-93, be revoked.

The text of the provision it is proposed to disallow is reproduced in Appendix A to this Report. Appendix B contains the statutory notice to the Minister of Fisheries and Oceans. The Committee's reasons for disallowance are set out in Appendix C.

Pursuant to section 19.1(5) of the *Statutory Instruments Act*, the resolution contained in this Report shall be deemed to have been adopted by the Senate or the House of Commons on the fifteenth sitting day after the Report is presented to that House unless, before that time, a Minister files with the Speaker of that House a motion to the effect that the resolution not be adopted.

A copy of the relevant *Minutes of Proceedings and Evidence* (*Issue No. 8*, First Session, Thirty-Ninth Parliament) is tabled in the House of Commons.

Respectfully submitted,

Le coprésident,

J. TREVOR EYTON

Joint Chair

APPENDIX A

36. (2) No holder of a commercial fishing licence shall violate any of the terms or conditions of the licence.

ANNEXE
(*voir p. 1045*)

Le mardi 13 février 2007

Le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation a l'honneur de présenter son

QUATRIÈME RAPPORT
(*Rapport nº 78 — Désaveu*)

Aux termes de l'article 19.1(1) de la *Loi sur les textes réglementaires*, L.R.C. (1985), ch. S-22, modifiée par L.C. (2003), ch. 18, et ayant donné au ministre des Pêches et des Océans l'avis exigé au paragraphe 19.1(2) de cette Loi, le Comité mixte adopte une résolution portant abrogation de l'article 36(2) du *Règlement de pêche de l'Ontario de 1989*, tel qu'il est promulgué dans le DORS/89-93.

Le texte de la disposition qui serait abrogée figure à l'annexe A du présent rapport. L'annexe B contient l'avis au ministre des Pêches et des Océans exigé par la Loi. Les raisons pour lesquelles le Comité demande le désaveu sont exposées à l'annexe C.

Selon l'article 19.1(5) de la *Loi sur les textes réglementaires*, la résolution que comporte ce rapport est réputée être adoptée par le Sénat ou la Chambre des communes le quinzième jour de séance suivant la présentation du rapport devant cette chambre, à moins que, avant ce moment, une motion proposant son rejet n'ait été déposée par un ministre auprès du président de cette chambre.

Un exemplaire des *Procès-verbaux et témoignages* utiles (*Fascicule nº 8*, 1re session, 39e Législature) est déposé à la Chambre des communes.

Respectueusement soumis.

ANNEXE A

36. (2) Il est interdit au titulaire d'un permis de pêche commerciale d'enfreindre les conditions de son permis.

APPENDIX B ANNEXE B

ANDING JOINT COMMITTEE FOR THE SCRUTINY OF REGULATIONS

COMITÉ MIXTE PERMANENT D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATION

June 1, 2006

The Honourable Loyola Hearn, P.C., M.P.
Minister of Fisheries and Oceans
Fisheries and Oceans Canada
Centennial Tower
200 Kent Street
Ottawa, Ontario
K1A 0E6

RECEIVED / REÇU
JUN 2 2006
REGULATION
RÉGLEMENTATION

Minister:

NOTICE OF DISALLOWANCE

Please be advised that, at its meeting of June 1, 2006, the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations directed that you be advised, pursuant to subsection 19.1(2) of the *Statutory Instruments Act*, S.C. 2003, c.18, of its intention to consider a report containing a resolution for the disallowance of subsection 36(2) of the *Ontario Fishery Regulations, 1989*, as enacted by SOR/89-93, on the grounds that this provision is not authorized by the *Fisheries Act*, R.S.C.1985, c. F-14, trespasses unduly on the rights and liberties of the subject and makes an unusual and unexpected use of the powers conferred by Parliament.

Best regards,

François Michaud
Cogreffier du comité - *Joint Clerk of the Committee*
Comité mixte permanent d'examen de la réglementation
Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations
Le Sénat du Canada - *The Senate of Canada*
K1A 0A4
Téléphone - *Phone*
(613) 996-0424 - 1 800-267-7362
Télécopieur - *Fax*
(613) 947-2104
michaf@sen.parl.gc.ca
www.parl.gc.ca/regs-f
www.parl.gc.ca/regs-e

APPENDIX B / ANNEXE B

STANDING JOINT COMMITTEE FOR THE SCRUTINY OF REGULATIONS

COMITÉ MIXTE PERMANENT D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATION

Le 1er juin 2006

L'honorable Loyola Hearn, c.p., député
Ministre des Pêches et des Océans
Pêches et Océans Canada
Tour Centennial
200, rue Kent
Ottawa (Ontario)
K1A 0E6

AVIS D'ABROGATION

Monsieur le ministre,

Par la présente, je vous informe qu'à sa réunion du 1er juin 2006, le Comité permanent d'examen de la réglementation a demandé, conformément au paragraphe 19.1(2) de la *Loi sur les textes réglementaires*, L.C. 2003, ch. 18, que vous soyez avisé de son intention d'étudier un rapport contenant une résolution portant abrogation du paragraphe 36(2) du *Règlement de pêche de l'Ontario de 1989* (DORS/89-93), au motif qu'il contrevient à la *Loi sur les pêches*, L.R.C. 1985, ch. F-14, empiète indûment sur les droits et libertés des personnes concernées et constitue un exercice inusité et surprenant des pouvoirs conférés par le Parlement.

Veuillez agréer, Monsieur le ministre, l'expression de mes sentiments distingués.

François Michaud
Cogreffier du comité - *Joint Clerk of the Committee*
Comité mixte permanent d'examen de la réglementation
Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations
Le Sénat du Canada - *The Senate of Canada*
K1A 0A4
Téléphone - *Phone*
(613) 998-0424 - 1 800-267-7362
Télécopieur - *Fax*
(613) 947-2104
michaf@sen.parl.gc.ca
www.parl.gc.ca/regs-f
www.parl.gc.ca/regs-e

APPENDIX C

Section 36(2) of the *Ontario Fishery Regulations, 1989* provides that:

> **36.** (2) No holder of a commercial fishing licence shall violate any of the terms or conditions of the licence.

This provision was enacted in order to make the contravention of a term or condition of a licence an offence under the *Fisheries Act*, R.S.C. 1985, c. F-14. Section 78 of that Act provides that:

> **78.** Except as otherwise provided in this Act, every person who contravenes this Act or the regulations is guilty of
>
> (a) an offence punishable on summary conviction and liable, for a first offence, to a fine not exceeding one hundred thousand dollars and, for any subsequent offence, to a fine not exceeding one hundred thousand dollars or to imprisonment for a term not exceeding one year, or to both; or
>
> (b) an indictable offence and liable, for a first offence, to a fine not exceeding five hundred thousand dollars and, for any subsequent offence, to a fine not exceeding five hundred thousand dollars or to imprisonment for a term not exceeding two years, or to both.

A term or condition of a licence is not a provision of the Act or the regulations and the violation of such a term or condition does not constitute a contravention of the Act or regulations within the meaning of section 78 of the Act. The enactment of a general prohibition in the *Ontario Fishery Regulations, 1989* against contravening a term or condition of a licence is designed to attract the application of section 78 of the Act. While a person contravening a licence term or condition is not liable to the penalties set out in the *Fisheries Act*, following the enactment of section 36(2) of the Regulations that person would be liable for the breach of section 36(2). Section 36(2) then, is intended merely to bridge the gap between a contravention of a term or condition of licence and the penalties provided for in the statute. In effect, the purpose of this regulatory provision is to do indirectly what could not be done directly, namely to impose criminal liability for the breach of a term or condition of a licence.

Section 36(2) was dealt with previously by the Committee in its Second Report of the Second Session of the Thirty-sixth Parliament (Report No. 66), as well as in its Second Report of the First Session of the Thirty-eighth Parliament (Report No. 75). The Committee maintains its position that this provision not only lacks legal authority, but trespasses unduly on rights and liberties, represents an unusual and unexpected use of the enabling authority and makes the rights and liberties of the person unduly dependent on administrative discretion.

Regulations imposing sanctions or creating offences must be authorized by Parliament expressly or by necessary implication. Nowhere in the *Fisheries Act* is the making of regulations creating offences expressly authorized, nor can the existence of such a power be said to be necessarily implied. In fact the Act implies quite the opposite. First, the acts which will constitute offences under the *Fisheries Act* are set out in the Act itself, and it is to be presumed that if Parliament had wished to empower its delegate to add further offences to these it would have provided so

ANNEXE C

L'article 36(2) du *Règlement de pêche de l'Ontario de 1989* prévoit ce qui suit :

> **36.** (2) Il est interdit au titulaire d'un permis de pêche commerciale d'enfreindre les conditions de son permis.

L'objet de cette disposition est de faire de la contravention aux conditions d'un permis une infraction à la *Loi sur les pêches*, L.R.C. (1985), ch. F-14. L'article 78 de la Loi prévoit ce qui suit :

> **78.** Sauf disposition contraire de la présente loi, quiconque contrevient à celle-ci ou à ses règlements commet une infraction et encourt, sur déclaration de culpabilité :
>
> *a*) par procédure sommaire, une amende maximale de cent mille dollars lors d'une première infraction ou, en cas de récidive, une amende maximale de cent mille dollars et un emprisonnement maximal d'un an, ou l'une de ces peines;
>
> *b*) par mise en accusation, une amende maximale de cinq cent mille dollars lors d'une première infraction ou, en cas de récidive, une amende maximale de cinq cent mille dollars et un emprisonnement maximal de deux ans, ou l'une de ces peines.

Les conditions d'un permis ne sont des dispositions ni de la Loi ni du Règlement, et y contrevenir ne revient pas à enfreindre la Loi ou le Règlement au sens de l'article 78 de la Loi. L'interdiction générale que prévoit le *Règlement de pêche de l'Ontario de 1989* de contrevenir aux conditions des permis a pour unique objet de déclencher l'application de l'article 78 de la Loi. Le titulaire qui contrevient aux conditions de son permis n'encourt pas les peines prévues dans la *Loi sur les pêches*, mais, depuis l'adoption de l'article 36(2) du Règlement, il est coupable d'une infraction à cet article. Ce dernier n'a donc pour seul objet que de faire un lien entre la contravention aux conditions du permis et les peines prévues dans la Loi. En fait, il ne vise qu'à faire indirectement ce qui ne pourrait être fait directement : imposer une responsabilité pénale à quiconque contrevient aux conditions de son permis.

Le Comité a traité de cette disposition dans son Deuxième rapport de la 2e session de la 36e Législature (Rapport n° 66), ainsi que dans son Deuxième rapport de la 1re session de la 38e Législature (Rapport n° 75), et il demeure convaincu non seulement qu'elle est dénuée de fondement juridique, mais qu'elle empiète indûment sur certains droits et libertés et qu'elle représente un exercice inhabituel et inattendu du pouvoir de réglementation, assujettissant ainsi indûment les droits et libertés à un pouvoir discrétionnaire administratif.

Tout règlement qui prévoit une peine ou crée une infraction doit être autorisé par le Parlement, soit expressément, soit par voie de conséquence nécessaire. Or, la *Loi sur les pêches* n'autorise pas expressément la prise de règlement créant des infractions, et on ne peut pas affirmer qu'elle l'autorise implicitement par voie de conséquence nécessaire non plus. En fait, elle suppose exactement le contraire. Premièrement, les actes qui constituent des infractions à la *Loi sur les pêches* sont décrits dans la Loi elle-même, et il faut présumer que, si le Parlement avait souhaité

explicitly. Second, the Act confers a power to make regulations providing for the suspension and cancellation of licences, a clear indication as to the sanctions that Parliament intended would follow a contravention of a term or condition of licence.

The Department of Fisheries and Oceans accepts that the *Fisheries Act* does not authorize the Governor in Council to create offences by regulation. Nevertheless, it has asserted that section 36(2) is valid. Although the Department itself earlier characterized section 36(2) as creating "the offence of violating the conditions set out in a licence", it was later said that this provision does not create an offence, "but merely impose(s) a standard of conduct, breaches of which may be prosecuted under section 78 of the Act." At another time, the provision has been characterized as establishing a "prohibition". The "standard of conduct" imposed by section 36(2) of the Regulations is the requirement to comply with the terms and conditions of a licence. In turn, section 78 of the Act makes it an offence to contravene the Regulations. Technically then, the offence will be characterized as contravening section 36(2) of the Regulations, rather than as contravening the terms or conditions of a licence.

In its earlier Reports, the Committee characterized the argument that section 36(2) of the Regulations simply imposes a "standard of conduct" as disingenuous. Were it not for section 36(2) of the Regulations, a person contravening the terms or conditions of a licence would not be subject to criminal prosecution. Moreover, the actual requirements that must be complied with will be found, not in the Regulations, but in the terms and conditions of the licence. The only purpose of section 36(2) of the Regulations is to make the non-observance of the terms and conditions of a licence, which are not legislative requirements, punishable as if they were. To ignore this is to ignore the clear intent and effect of the provision. In this regard, it is significant that in a letter of April 14, 2005 to the Minister of Fisheries and Oceans, the Ontario Minister of Natural Resources wrote that "subsection 36(2) is the offence section under which Ontario enforces terms and conditions on [...] fishing licences." The Joint Committee continues to agree with this characterization of section 36(2).

No matter how one characterizes section 36(2) of the Regulations, authority for the enactment of that prohibition must still be found in section 43 of the *Fisheries Act*. The enactment by a delegate of a prohibition designed to make the contravention of terms and conditions imposed in the exercise of an *administrative* power subject to the same penalties as Parliament decided should apply to rules enacted in the exercise of a *legislative* power represents the exercise of a substantive law-making power for which clear and precise enabling authority must be shown to exist. Such authority is lacking in any of the provisions of the Act relied upon to support the validity of section 36(2).

The powers granted to the Governor in Council in relation to licences by section 43 of the *Fisheries Act* are the power to make regulations "respecting the issue, suspension and cancellation of licences" (s.43(f)) and "respecting the terms and conditions under which a licence may be issued" (s.43(g)). While at first glance section 43(g) might appear relevant, its French version makes it clear that this provision concerns the establishment of the licence conditions themselves. Section 36(2), however, is not a licence condition but a regulatory prohibition. Finally, section 43(a) has also been invoked by the Minister. This enabling clause empowers the Governor in Council to make regulations "for the proper

conférer à ses délégués le pouvoir d'en allonger la liste, il l'aurait fait expressément dans la Loi. Deuxièmement, la Loi confère le pouvoir de prendre des règlements pour suspendre ou révoquer les permis, ce qui indique clairement les peines dont le Parlement entendait punir quiconque enfreindrait les conditions de son permis.

Le ministère des Pêches et des Océans admet que la *Loi sur les pêches* n'autorise pas le gouverneur en conseil à créer des infractions par voie de règlement, mais il n'en maintient pas moins la validité de l'article 36(2) du Règlement. Après avoir d'abord dit que l'article 36(2) crée « [traduction] l'infraction consistant à enfreindre les conditions d'un permis », il a affirmé qu'il ne crée pas d'infraction, « [traduction] mais impose simplement une norme de conduite qu'on ne peut enfreindre sans s'exposer à des poursuites en vertu de l'article 78 de la Loi ». Dans une autre lettre, il dit que le paragraphe énonce une « interdiction ». La seule « norme de conduite » imposée par l'article 36(2) est l'obligation de respecter les conditions des permis. Quant à lui, l'article 78 de la Loi prévoit que quiconque enfreint le Règlement commet une infraction. Techniquement parlant, l'infraction consiste à enfreindre l'article 36(2) du Règlement plutôt que les conditions d'un permis.

Dans ses rapports antérieurs, le Comité s'est dit d'avis que l'argument selon lequel l'article 36(2) du Règlement impose simplement une « norme de conduite » est fallacieux. Sans cet article, le titulaire de permis qui en enfreindrait les conditions ne s'exposerait pas à des poursuites au pénal. De plus, dans les faits, les exigences auxquelles il faut satisfaire ne sont pas énoncées dans le Règlement, mais dans les conditions des permis. L'article 36(2) du Règlement n'a pour objet que de rendre la contravention aux conditions des permis, qui ne sont pas des exigences de la Loi, punissable comme si elles en étaient. Ne pas tenir compte de ce point revient à ignorer l'objet et l'effet clairement visés par l'article. Sous ce rapport, il est révélateur que, dans sa lettre du 14 avril 2005 au ministre des Pêches et des Océans, le ministre des Ressources naturelles de l'Ontario ait écrit que l'article 36(2) du Règlement est la disposition créant une infraction qui permet au gouvernement de l'Ontario de faire respecter les conditions des permis de pêche. Le Comité mixte continue d'être d'accord avec cette interprétation de l'article 36(2).

Quelle que soit l'interprétation de l'article 36(2) du Règlement, le pouvoir de le promulguer doit nécessairement se trouver à l'article 43 de la *Loi sur les pêches*. L'adoption par un délégué du Parlement d'une interdiction visant à rendre l'auteur de la contravention à des conditions imposées en vertu d'un pouvoir *administratif* passible de peines que le Parlement a prévues dans l'éventualité d'une infraction à des règles décrétées en vertu d'un pouvoir *législatif* équivaut à légiférer sur le fond, ce qu'on ne peut faire qu'en vertu d'un pouvoir habilitant clair et précis. Or, les dispositions de la Loi que le ministère invoque pour justifier la validité de l'article 36(2) ne confèrent absolument pas ce genre de pouvoir.

Les pouvoirs conférés au gouverneur en conseil en matière de permis par l'article 43 de la *Loi sur les pêches* sont de prendre des règlements «concernant la délivrance, la suspension et la révocation des licences, permis et baux» (article 43*f*)) et «concernant les conditions attachées aux licences, permis et baux» (article 43*g*)). Si, à première vue, l'article 43*g*) semble applicable, la version française clarifie le fait que cette disposition a trait à l'établissement des conditions du permis proprement dites. L'article 36(2) n'est cependant pas une condition de permis, mais bien une interdiction réglementaire. Enfin, l'article 43*a*) a également été invoqué par le ministre. Cette disposition

management and control of the sea-coast and inland fisheries". It is the view of the Committee that such a general regulation-making power lacks the specificity required to support a provision such as section 36(2) of the Regulations.

It is simply not the case that the power to make regulations for the proper management and control of the sea-coast and inland fisheries (s.43(a)), respecting the issue, suspension and cancellation of licences and leases (s.43(f)) and respecting the terms and conditions under which a licence and lease may be issued (s.43(g)) must necessarily include the power to punish contraventions of the terms and conditions of licences as offences under the Act. For the Department of Fisheries and Oceans, there can be no imposition of a "standard of conduct" unless the sanction for contravening the standard is a fine or imprisonment. But is not the conferral of a power to make regulations providing for the suspension and cancellation of licences a clear indication as to the sanctions which Parliament intended would adhere to breaches of the terms and conditions of licences? The Department earlier argued that the power to make regulations respecting the cancellation and suspension of licences "would not negate the offence and punishment provisions set out in the Act. A person who has contravened a condition of his licence may keep the licence and pay a penalty for the violation." Yet why would Parliament expressly provide for suspension and cancellation of licences unless it considered that these were the appropriate sanctions for failure to comply with the terms and conditions of a licence? Why did Parliament not itself provide that every contravention of the terms and conditions of a licence constitutes an offence? Section 78 makes it an offence to contravene the Act or the regulations. It says nothing whatsoever about the terms and conditions of a licence. It is submitted that this is because a licence is an *administrative* document, and, in the absence of contrary statutory provisions, those contravening such documents are subject to *administrative* sanctions, such as suspension and cancellation.

The Department of Fisheries and Oceans has also sought to rely on section 9 of the Act, which prevents the Minister from suspending or cancelling a licence if a prosecution has been commenced with respect to the operations under the lease or licence. This is said to indicate Parliament's intent that failure to comply with the terms or conditions of a licence could be prosecuted as an offence under the Act. In fact, it indicates quite the opposite. Clearly, there will be some circumstances in which an action constituting a violation of the terms and conditions of a licence also constitutes an offence under the Act or the regulations. Section 9 of the Act is intended to address this situation. Section 9, however, must be read together with section 79.1 of the Act. Section 79.1 provides that where a person is convicted of an offence under the Act in respect of any matter relating to operations under a licence the court may, in addition to any punishment imposed, cancel or suspend the licence and prohibit the person to whom the licence was issued from applying for any new lease or licence during any period the court considers appropriate. Where violations of the conditions of a licence also involve a contravention of the Act or regulations, section 9 requires the Minister to choose whether to suspend or cancel the licence or to prosecute. If the latter is chosen, only the court may then impose cancellation or suspension as an additional punishment. Indeed, these mechanisms indicate that Parliament intended that there be a distinction between violating the terms and conditions of a licence and contravening the Act or the regulations. The aim of the disputed provision is to obliterate that distinction.

habilitante donne au gouverneur en conseil le pouvoir de prendre des règlements « concernant la gestion et la surveillance judicieuses des pêches en eaux côtières et internes ». Le Comité est d'avis que ce genre de pouvoir de réglementation général n'a pas la spécificité voulue pour appuyer une disposition comme l'article 36(2) du Règlement.

Il n'est tout simplement pas vrai que le pouvoir de prendre des règlements concernant la gestion et la surveillance judicieuse des pêches en eaux côtières et internes (article 43*a*)), concernant la délivrance, la suspension et la révocation des licences, permis et baux (article 43*f*)) et concernant les conditions attachées aux licences, permis et baux (article 43*g*)) doive nécessairement inclure le pouvoir de punir les auteurs de contravention aux conditions des permis à titre d'infractions à la Loi. Pour le ministère des Pêches et des Océans, on ne peut imposer de « norme de conduite » que si l'infraction à cette norme est punissable d'une amende ou d'un emprisonnement. Mais le fait que le Parlement ait conféré le pouvoir de prendre des règlements concernant la suspension et la révocation des permis n'indique-t-il pas clairement comment il prévoyait punir la contravention aux conditions des permis? Le ministère a déjà soutenu que le pouvoir de prendre des règlements concernant la suspension et la révocation des permis « [traduction] n'annule pas les dispositions de la Loi créant les infractions et énonçant les peines. Quiconque enfreint l'une des conditions de son permis peut le conserver et purger la peine prévue à l'égard de l'infraction ». Mais alors, pourquoi le Parlement aurait-t-il expressément prévu la suspension et la révocation des permis s'il ne jugeait pas ces peines adéquates en cas de contravention aux conditions des permis? Pourquoi n'a-t-il pas disposé lui-même dans la Loi que contrevenir aux conditions d'un permis constitue une infraction? L'article 78 de la Loi dispose que celui qui contrevient à la Loi ou à son Règlement commet une infraction, mais il ne fait nullement référence à la contravention aux conditions des permis. Le Comité soutient que c'est parce qu'un permis est un document *administratif* et que, à défaut de dispositions contraires dans la Loi, contrevenir à un document de ce genre expose à des sanctions *administratives*, comme la suspension ou la révocation du permis.

Le ministère des Pêches et des Océans a aussi invoqué l'article 9 de la Loi, qui empêche le ministre de suspendre ou de révoquer un permis si une procédure prévue dans la Loi a été engagée à l'égard des opérations visées par le permis, y voyant le signe que, pour le Parlement, la contravention aux conditions d'un permis expose le contrevenant à des poursuites pour infraction à la Loi. En fait, l'article 9 indique tout le contraire. Il peut bien sûr arriver qu'un acte contraire aux conditions d'un permis enfreigne aussi la Loi ou ses règlements; c'est en prévision de ces cas-là que l'article 9 de la Loi a été adopté. Mais il faut lire cet article dans le contexte de l'article 79.1 de la Loi, lequel prévoit que lorsqu'un titulaire de permis est déclaré coupable d'une infraction à la Loi commise dans l'exercice d'activités visées par son permis, le tribunal peut, en sus de toute autre peine infligée, annuler ou suspendre le permis et interdire à son titulaire de présenter une nouvelle demande de permis sous le régime de la Loi pendant la période qu'il estime indiquée. Lorsque l'infraction aux conditions du permis constitue aussi une infraction à la Loi ou à ses règlements, l'article 9 oblige le ministre à choisir entre, d'une part, suspendre ou révoquer le permis et, d'autre part, poursuivre le titulaire en justice. S'il opte pour la seconde formule, seul le tribunal peut révoquer ou suspendre le permis, à titre de peine supplémentaire. Dans les faits, ces dispositions indiquent que le Parlement entendait faire une distinction entre contrevenir aux conditions d'un permis et enfreindre la Loi ou ses règlements, et la disposition contestée a pour objet d'éliminer cette distinction.

To summarize, the purpose of section 36(2) of the Regulations is to make it an offence to contravene the terms and conditions of a licence. In section 78 of the Act, Parliament has provided that only contraventions of the Act and the regulations are to constitute offences. If Parliament had wished contraventions of licence conditions to constitute offences, it could, and no doubt would, have so enacted. Section 36(2) is nothing more than an attempt to treat contraventions of licence conditions, which are administrative requirements, as if they were contraventions of legislative requirements. Regardless of whether this is characterized as creating an offence or not, the requisite clear and explicit enabling authority for such a provision cannot found in the *Fisheries Act*.

If non-compliance with certain requirements is to give rise to punishment by way of fine or imprisonment, then these requirements should be duly enacted as law, preferably by Parliament itself. If it is considered necessary to delegate the power to make regulations providing for the making of the contravention of the terms or conditions of a licence punishable by a fine or imprisonment, such a delegation should be granted in explicit terms in the enabling statute. A mere perception of necessity on the part of those charged with the administration of a statute is no substitute for proper legal authority. This is all the more so when the liberty of the subject is at stake.

Indeed, there are a number of instances in which Parliament has enacted provisions expressly making it an offence to contravene the conditions of a permit or licence. Reference may be made by way of example to section 24(3) of the *Canada National Parks Act*, section 33 of the *Broadcasting Act*, section 110 of the *Firearms Act* and section 40 of the *Northwest Territories Waters Act*. Similar provisions can also be found in the *Territorial Lands Act*, as well as in several other statutes. While the Committee takes no position on whether or not it would be desirable to enact a similar provision with regard to licences issued under the *Fisheries Act*, these precedents clearly show the sort of enabling authority that is legally required for breaches of an administrative instrument to be made subject to criminal sanctions.

The Department has more recently sought to rely on several court decisions to support its position. The Committee has considered these decisions and has concluded that they do not dispose of the issue.

The first of these, *Barnett* v. *Canada (Minister of Agriculture and Agri-Food)* concerned the importation of alpacas into Canada from Chile. While the animals were still in quarantine in Canada it was discovered that as a result of the actions of Chilean officials, the conditions of an entry permit had not been complied with. An order for the removal of the animals from Canada was issued pursuant to provisions of the *Health of Animals Act* providing for the forfeiture or removal of animals imported into Canada "in contravention of this Act or the regulations". At trial ([1996] F.C.J. No. 946, DRS 96-16472, Court File No. T-1039-96 (unedited)), the Federal Court quashed the removal order on the grounds that the official issuing the order had fettered his discretion by failing to consider other possible courses of action in addition to forfeiture or removal, and that in any event the removal order had effectively been made, not by the official who signed it, but by another official who had no authority to make such an order. Before reaching these conclusions, however, it was necessary for the Court to first

En résumé, l'objet de l'article 36(2) du Règlement est de considérer comme une infraction à la Loi le fait de contrevenir aux conditions d'un permis. En adoptant l'article 78, le Parlement a prévu que seules les infractions à la Loi et au Règlement doivent être considérées comme telles. Si le Parlement avait voulu que les contraventions aux conditions d'un permis soient considérées comme des infractions à la Loi, il l'aurait sans nul doute prévu. L'article 36(2) n'est rien d'autre qu'une tentative pour traiter les contraventions aux conditions d'un permis, qui sont des exigences administratives, comme s'il s'agissait d'infractions à des exigences législatives. Que l'on estime que cela constitue une infraction ou non, l'autorisation claire et explicite d'adopter une disposition de cet ordre ne se trouve pas dans la *Loi sur les pêches*.

Si la non-conformité à certaines exigences doit donner lieu à des sanctions sous forme d'amendes ou de peines de prison, ces exigences doivent être dûment adoptées par voie législative, de préférence par le Parlement lui-même. Si l'on estime nécessaire de déléguer le pouvoir de prendre des règlements permettant de considérer comme une infraction toute contravention aux conditions d'un permis sous peine d'amende ou d'emprisonnement, cette délégation de pouvoir doit être accordée en termes explicites dans la loi habilitante. Le simple fait que ceux qui s'occupent de l'administration d'une loi l'estiment nécessaire ne saurait remplacer le pouvoir législatif à cet effet. Cela est d'autant plus vrai lorsque la liberté du sujet est en jeu.

Le Parlement, de fait, a promulgué à plus d'une reprise des dispositions visant explicitement à considérer comme une infraction la contravention aux conditions d'un permis. Que l'on songe, par exemple, à l'article 24(3) de la *Loi sur les parcs nationaux du Canada*, à l'article 33 de la *Loi sur la radiodiffusion*, à l'article 110 de la *Loi sur les armes à feu* ou à l'article 40 de la *Loi sur les eaux des Territoires du Nord-Ouest*. On peut également trouver des dispositions de ce genre dans la *Loi sur les terres territoriales* ainsi que dans plusieurs autres lois. Le Comité ne prend pas position sur la question de savoir s'il serait souhaitable d'adopter une disposition de ce genre en vertu de la *Loi sur les pêches*, mais ces précédents prouvent manifestement le type de pouvoir habilitant qui est juridiquement exigible pour considérer les contraventions à des règles administratives comme des infractions pénales.

Récemment, le gouvernement a cherché à s'appuyer sur plusieurs décisions judiciaires pour étayer sa position. Le Comité a examiné ces décisions et conclu qu'elles ne règlent pas la question.

La première d'entre elles, l'affaire *Barnett c. Canada (Ministre de l'Agriculture et de l'agroalimentaire)*, concernait l'importation au Canada d'alpagas du Chili. Tandis que les animaux étaient encore en quarantaine au Canada, on a découvert que des mesures prises par des fonctionnaires chiliens avaient empêché l'importateur de respecter les conditions du permis d'importation. Une ordonnance exigeant que les animaux soient renvoyés du Canada a été délivrée en vertu de dispositions de la *Loi sur la santé des animaux* prévoyant la saisie ou le renvoi des animaux importés au Canada « en contravention de la présente loi ou de ses règlements ». Au procès ([1996] F.C.J. n° 946, DRS 96-16472, dossier n° T-1039-96 (non publié)), l'ordonnance a été annulée au motif que le fonctionnaire qui l'avait délivrée avait mal usé de son pouvoir discrétionnaire en négligeant de voir s'il y avait d'autres solutions que la saisie et le renvoi et que, de toute façon, l'ordonnance avait été délivrée non par le fonctionnaire qui l'avait signée, mais par un autre qui n'y était pas habilité. Mais avant d'en arriver à ces conclusions, la Cour a dû déterminer si la

consider whether the breach of the conditions of the entry permit constituted a breach of the Act or regulations so as to trigger the provisions of the *Health of Animals Act* providing for forfeiture or removal.

The trial judge began by stating the principle that "A breach of a permit condition in not automatically a breach of the Act or regulations under which it is issued. It can however be made such *by express terms of the Act or regulation*." (Emphasis added). She noted that sections 10(1)(a) and 160.1 of the *Health of Animals Regulations* "operate so as to make a failure to comply with the conditions attached to a permit a contravention of the Regulations." The relevant portions of these provisions read:

> **10.** (1) ... no person shall import from a country other than the United States any turtle, tortoise or their eggs, any bird, honeybee, or any mammal, except a member of the orders Rodentia, Cetacea, Pinnepedia and Sirennia, unless the person
>
> > (a) does so under and in accordance with a permit issued by the Minister pursuant to section 160;
>
> [...]
>
> **160.1** Every person to whom a permit or licence is issued under these Regulations shall comply with the conditions contained in the permit or licence.

The trial judge concluded that the bringing of alpacas into Canada other than in accordance with the conditions of the permit constituted a contravention of the Regulations, triggering the provisions of the Act providing for forfeiture or removal. She then quashed the removal order for the reasons noted above. It was this decision to quash the removal order that was appealed by the Minister.

On appeal ([1996] F.C.J. No. 1686, DRS 97-07370, Court File No. A-618-96 (unedited)), the Federal Court of Appeal reversed the decision of the trial judge and restored the removal order. The Court of Appeal found that taking the *Health of Animals Act* as it was written, the only alternative to the forfeiture of animals imported illegally was removal. On the question of whether a breach of the conditions of a permit constituted a breach of the Regulations, the Court of Appeal simply noted that this was the effect of sections 10(1)(a) and 160.1 of the *Health of Animals Regulations*.

While the trial judge and the Court of Appeal each took note of the fact that the breach of a condition of a permit was made a contravention of the *Health of Animals Regulations* by the operation of sections 10(1)(a) and 160.1 of those Regulations, both failed to consider the question of whether the *Health of Animals Act* authorized the making of regulations deeming a contravention of the conditions of a permit to be a contravention of the regulations. It was taken for granted by the courts in *Barnett* that if a provision of the Regulations had been enacted requiring compliance with the conditions of a permit so as to make non-compliance a contravention of the Regulations, there must be authority for that provision in the enabling statute. This is likely because the applicant did not raise the issue of the validity of sections 10(1)(a) and 160.1 of the *Health of Animals Regulations*.

contravention aux conditions du permis d'importation constituait une infraction à la *Loi sur la santé des animaux* ou son Règlement qui était de nature à entraîner l'application des dispositions de la Loi prévoyant la saisie ou le renvoi des animaux.

La juge de première instance a d'abord posé le principe selon lequel « l'infraction à une condition d'un permis ne constitue pas automatiquement une transgression de la Loi ou du Règlement en vertu desquels le permis a été délivré. Elle peut cependant être assimilée à un manquement de cette nature *par une disposition explicite de la Loi ou du règlement en question* » (les italiques sont de nous). Elle a signalé que les articles 10(1)*a*) et 160.1 du *Règlement sur la santé des animaux* « font de l'omission de respecter les conditions dont un permis est assorti une contravention au Règlement ». Les passages des dispositions qui nous intéressent se lisent comme suit :

> **10.** (1) (...), il est interdit d'importer d'un pays autre que les États-Unis tout oiseau, abeille à miel, tortue de mer ou de terre ou ses œufs, ou tout mammifère sauf les rongeurs, les cétacés, les pinnipèdes et les siréniens, à moins :
>
> > *a*) de détenir un permis délivré par le ministre en vertu de l'article 160 et de s'y conformer;
>
> (...)
>
> **160.1** La personne à qui est délivré un permis ou une licence en vertu du présent règlement doit se conformer aux conditions qui y sont contenues.

La juge de première instance a conclu que le fait de faire entrer au Canada des alpagas à des conditions autres que celles énoncées dans le permis constituait une violation du Règlement et que cela justifiait le recours aux dispositions de la Loi prévoyant la saisie ou le renvoi. Elle a ensuite annulé l'ordonnance de renvoi pour les raisons susmentionnées. C'est de la décision d'annuler l'ordre de renvoi que le ministre a appelé.

En appel ([1996] F.C.J. n° 1686, DRS 97-07370, dossier n° A-618-96 (non publié)), la Cour d'appel fédérale a infirmé la décision rendue par la juge de première instance et rétabli l'ordre de renvoi, déclarant que le libellé de *Loi sur la santé des animaux* ne prévoyait d'autre solution à la saisie des animaux importés illégalement que leur renvoi. Quant à savoir si contrevenir aux conditions d'un permis revenait à enfreindre le *Règlement*, la Cour s'est contentée de souligner que tel était l'effet des articles 10(1)*a*) et 160.1 du *Règlement sur la santé des animaux*.

La juge de première instance et la Cour d'appel ont toutes deux signalé qu'enfreindre les conditions d'un permis constituait une infraction au *Règlement sur la santé des animaux* en vertu des articles 10(1)*a*) et 160.1, mais il convient de souligner que ni l'une ni l'autre ne s'est demandée si la *Loi sur la santé des animaux* permettait de prendre une disposition réglementaire présumant que la contravention aux conditions d'un permis est une infraction au Règlement. Dans l'affaire *Barnett*, les deux cours ont tenu pour acquis que, si le Règlement comportait une disposition précisant que contrevenir aux conditions d'un permis était une infraction au Règlement, il devait bien y avoir dans la Loi une habilitation permettant de prendre une telle disposition. Cela tient sans doute au fait que le demandeur n'avait pas contesté la validité des articles 10(1)*a*) et 160.1 du *Règlement sur la santé des animaux*.

Yet if, as the trial judge noted, it requires *express* terms in the Act to make a breach of a condition of a permit a breach of the legislation under which that permit was issued, it logically follows that there must also be *express* enabling authority in the parent statute to support a regulation having this effect. If Parliament itself can only make a contravention of a condition of a permit a contravention of the legislation under which the permit was issued by expressly so providing, how could it be thought that Parliament's delegate could do this unless the power to do so is conferred by Parliament in express language? While the enabling authorities in the *Health of Animals Act* are quite similar to those in the *Fisheries Act*, in neither statute is there any *express* authority to make regulations for the purpose of treating the breach of the conditions of an administrative document such as a licence or permit as if it were a contravention of the law. The failure to consider the question of whether enabling authority for sections 10(1)(a) and 160.1 of the *Health of Animals Regulations* existed in the first place casts serious doubt on the value of the *Barnett* case as a precedent.

While the Department has characterized the provisions dealt with in *Barnett* as being "the same in all key elements" as section 36(2) of the Regulations and section 78 of the *Fisheries Act*, this is not entirely accurate. It bears pointing out that the circumstances in *Barnett* did not involve the commission of an offence. The *Health of Animals Regulations* provide for the forfeiture of animals that have been imported in contravention of the *Health of Animals Act* or its regulations, and for their removal from Canada where an inspector or officer has reasonable grounds to believe that this is the case or that the animals carry disease. Forfeiture and removal are not dependent on there being a conviction for the offence of contravening the Act or its regulations. They may be seen as regulatory mechanisms intended to prevent the introduction and spread of disease into Canada, rather than as penalties for contravening the law. In *Barnett*, the question of whether contravening the conditions of the permit could be punished as an offence did not arise. The situation with respect to section 36(2) of the *Ontario Fishery Regulations, 1989* is rather different. Here, the sole purpose is to put in place a mechanism whereby the contravention of the conditions of a licence is punishable by fine or imprisonment as an offence. One is left to wonder whether the courts in *Barnett* would not have viewed the matter differently had they been faced with the question of whether Mr. Barnett could be imprisoned for contravening the conditions of the permit. Perhaps at least, this possibility might have caused a more careful consideration of the authority for the relevant provisions of the Regulations.

To the extent the *Barnett* decisions stand for the principle that *express* language is required to make the breach of a permit condition a breach of the Act or regulations under which it was issued, they are entirely consistent with the position taken by your Committee. The problem in *Barnett* is that this principle was only partly applied by the courts. Again, if it requires *express* terms in the Act or regulations to treat a breach of a permit condition as a breach of the legislation under which it was issued, there must also be *express* authority in the parent statute to make a regulation having that effect. In not considering the question of the authority for sections 10(1)(a) and 160.1 of the *Health of Animals Regulations*, both the Trial Division of the Federal Court and the Federal Court of Appeal failed to deal with this second aspect of the principle.

Pourtant, si, comme la juge de première instance l'a signalé, la contravention aux conditions d'un permis ne constitue une infraction à la mesure législative en vertu de laquelle le permis a été délivré que lorsque celle-ci le prévoit *expressément*, il s'ensuit logiquement que, pour qu'un règlement puisse avoir cet effet, la loi habilitante doit le prévoir *expressément*. Si contrevenir aux conditions d'un permis n'enfreint la mesure législative en vertu de laquelle le permis a été délivré que lorsque le Parlement lui-même l'a précisé dans la loi habilitante, comment peut-on penser que le délégué du Parlement peut décréter que contrevenir aux conditions d'un permis constitue une infraction au règlement sans que le Parlement lui en ait conféré le pouvoir en termes clairs? Les dispositions habilitantes de la *Loi sur la santé des animaux* ressemblent beaucoup à celles de la *Loi sur les pêches*, mais on ne retrouve ni dans l'une ni dans l'autre loi de disposition permettant *expressément* de prendre des règlements prévoyant que le manquement aux conditions de documents administratifs, comme des permis, est considéré comme une infraction à la loi. Le fait de ne pas avoir vérifié en premier lieu s'il existait une disposition habilitante pour les articles 10(1)*a*) et 160.1 du *Règlement sur la santé des animaux* jette un sérieux doute sur la valeur de l'affaire *Barnett* comme précédent.

Le ministère a qualifié les dispositions examinées dans *Barnett* d'« essentiellement identiques » à l'article 36(2) du Règlement et à l'article 78 de la *Loi sur les pêches*, mais cela n'est pas tout à fait exact. Il convient de souligner que, dans *Barnett*, il n'était pas question de la perpétration d'une infraction. Le *Règlement sur la santé des animaux* prévoit la saisie d'animaux dont l'importation ne respecte pas les conditions de la *Loi sur la santé des animaux* ou de son Règlement et leur renvoi du Canada lorsqu'un inspecteur ou un agent a des motifs raisonnables de croire que c'est le cas ou que les animaux sont porteurs d'une maladie. Il peut y avoir saisie ou renvoi sans qu'il y ait eu condamnation pour infraction à la Loi ou à son Règlement. On peut voir dans ces mesures des mécanismes de réglementation visant à empêcher l'introduction et la propagation de maladies au Canada plutôt que des sanctions pour infraction à la Loi. Dans l'affaire *Barnett*, la Cour n'a pas été invitée à déterminer si la contravention aux conditions d'un permis pouvait être punie à titre d'infraction. La situation relative à l'article 36(2) du *Règlement de pêche de l'Ontario de 1989* est passablement différente. Ici, le seul but est d'instaurer un moyen d'imposer une amende ou une peine d'emprisonnement à quiconque déroge aux conditions d'un permis. On est en droit de se demander si les tribunaux, dans l'affaire *Barnett*, n'auraient pas statué différemment s'il avait été question que M. Barnett soit emprisonné pour ne pas avoir respecté les conditions de son permis. Cela les aurait peut-être incités, à tout le moins, à examiner plus attentivement le fondement des dispositions réglementaires en cause.

Dans la mesure où elles soutiennent le principe selon lequel un libellé *explicite* est requis pour que le manquement aux conditions d'un permis constitue une infraction à la loi ou au règlement en vertu duquel le permis a été délivré, les décisions rendues dans *Barnett* vont tout à fait dans le sens de l'opinion du Comité mixte. Le problème, dans cette cause, c'est que les deux tribunaux n'ont appliqué ce principe que partiellement. Comme nous l'avons déjà expliqué, s'il faut, dans la loi ou dans son règlement, une autorisation *expresse* pour que l'infraction aux conditions d'un permis constitue une infraction à la loi ou au règlement en vertu duquel le permis a été délivré, il s'ensuit logiquement qu'il doit y avoir, dans la loi habilitante, une disposition permettant *expressément* de prendre un règlement en ce sens. En n'examinant pas la question du fondement juridique des articles 10(1)*a*) et 160.1 du *Règlement sur la santé des animaux*, la Section de première instance de la Cour fédérale et la Cour d'appel fédérale ont omis de traiter ce deuxième aspect du principe.

The Committee has also been referred to two unreported judgments of the British Columbia Provincial Court. Each concerned a provision in the *Fisheries (General) Regulations* that corresponds to section 36(2) of the *Ontario Fishery Regulations, 1989*.

In *R.* v. *Norum* (2004, BCPC 0609), the defendant sought to introduce the Committee's proceedings as evidence. The judge, however, ruled that this material could only be used as what he termed an "aide memoir" to assist the defendant in formulating his argument that the provision in question was *ultra vires*. The judge then went on to conclude that a breach of the conditions of a licence constitutes a breach of the regulations establishing that licence. As a precedent for this characterization, reliance was placed on the decisions of the Federal Court, Trial Division and the Federal Court of Appeal in the *Barnett* case. As noted above, however, the Committee has doubts as to the value of the *Barnett* case as a precedent.

In *R.* v. *Murray* (2005 BCPC 511), the judge concluded that a provision making it an offence to comply with licence terms and conditions was authorized by section 43(a) of the *Fisheries Act* as a regulation "for the proper management and control" of the fisheries. Licensing being central to the control and management of fisheries, the power to make a regulation requiring compliance with licence terms and conditions was seen to necessarily follow. The judge also concluded that there was nothing in the Act to indicate that Parliament intended that suspension or cancellation should be the only consequences for contravening the terms or conditions of a licence. This is contrary to the conclusion reached by the Committee as explained in detail above.

Finally, in *R.* v. *Ivey Fisheries Ltd.*, (2006 NSPC 5), the Provincial Court of Nova Scotia dealt with the same question. Here, the judge described the defendant's argument as being based "largely on the fact that a bill was before Parliament in June 2005 to amend the *Fisheries Act* to specifically make it an offence to breach terms and conditions of a lease, licence or permission granted under the Act. This was apparently recommended as a way to deal with a similar section in the *Ontario Fishery Regulations* which, in the opinion of the Parliamentary Standing Committee scrutinizing regulations was *ultra vires*." (The Bill in question, Bill C-52, is further discussed below.) The judge rejected the relevance of the proposed legislation, observing that "the duty of this Court is to construe statutes and regulations as they presently exist".

The judge in *Ivey Fisheries Ltd.* then concluded that:

> To hold that Parliament intended to set up a scheme for licencing and controlling fishing without a mechanism for meaningful enforcement, other than licence suspension, would be to make a laughing-stock of Parliament. The obvious intent ... was to provide for enforcement of all regulations properly enacted under the authority of the *Act*. As no one has suggested that the regulations referred to are not within the authority granted to issue and set terms and conditions of licences, I find that these regulations are not *ultra vires*".

On a aussi signalé au Comité deux jugements non publiés de la Cour provinciale de la Colombie-Britannique. L'un et l'autre concernaient une disposition du Règlement de pêche (dispositions générales) correspondant à l'article 36(2) du *Règlement de pêche de l'Ontario de 1989*.

In *R.* v. *Norum* (2004, BCPC 0609), le défendeur voulait introduire en preuve des délibérations du Comité. Le juge a cependant estimé que cette documentation ne pourrait servir que « d'aide-mémoire » pour aider le défendeur à formuler son argumentation selon laquelle la disposition en question était *ultra vires*. Il a conclu que la contravention aux conditions d'un permis constitue une infraction au règlement établissant ce permis. Pour justifier son interprétation, il s'est appuyé sur les décisions de la section de première instance de la Cour fédérale et de la Cour d'appel fédérale dans *Barnett*. Mais, comme nous l'avons vu, le Comité nourrit des doutes quant à la valeur de *Barnett* comme précédent.

Dans *R.* v. *Murray* (2005 BCPC 511), le juge a conclu qu'une disposition prévoyant que le non-respect des conditions d'un permis constitue une infraction était autorisée par l'article 43*a*) de la *Loi sur les pêches* pour réglementer « la gestion et la surveillance judicieuses » des pêches. L'attribution de permis étant au cœur de la surveillance et de la gestion des pêches, le pouvoir de prendre un règlement exigeant la conformité aux conditions de ces permis s'ensuivrait nécessairement. Le juge a également conclu que rien dans la Loi n'indiquait que le Parlement ait eu l'intention de ne prévoir que la suspension ou l'annulation du permis en cas de non-respect de ces conditions. Cela est contraire à la conclusion du Comité, comme on l'a vu plus haut.

Enfin, dans *R.* v. *Ivey Fisheries Ltd.*, (2006 NSPC 5), la Cour provinciale de la Nouvelle-Écosse a traité la même question. En l'espèce, le juge a estimé que l'argumentation du défendeur était « [traduction] largement fondée sur le fait qu'un projet de loi avait été introduit au Parlement en juin 2005 pour modifier la *Loi sur les pêches* dans le but de faire de la contravention aux conditions d'un permis, d'une autorisation ou d'un bail une infraction. Il s'agissait, semble-t-il, de régler le problème soulevé par une disposition semblable dans le *Règlement de pêche de l'Ontario*, qui, de l'avis du Comité parlementaire permanent chargé d'examiner le Règlement était *ultra vires*». (Il s'agissait du projet de loi C-52 : nous y reviendrons un peu plus loin.) Le juge n'a pas reconnu la pertinence de la loi proposée comme élément de preuve, faisant observer que « [traduction] le devoir de la Cour est d'interpréter les lois et règlements existants ».

Dans *Ivey Fisheries Ltd.*, le juge a conclu dans les termes suivants :

> Soutenir que le Parlement avait l'intention d'instaurer un système de permis et de surveillance de la pêche sans prévoir de mécanisme d'exécution valable en dehors de la suspension du permis serait se moquer de lui. Son intention manifeste (...) était de prévoir l'exécution de tous les règlements dûment adoptés en vertu de la Loi. Comme personne n'a suggéré que le règlement en question ne relève pas du pouvoir de fixer les conditions des permis, je conclus que ce règlement n'est pas *ultra vires*. »

As concerns the comment that the absence of a means of enforcement of licences other than suspension (not to mention cancellation) would render Parliament a "laughing-stock", it bears noting that it is by no means unusual for licencing schemes to be established by federal legislation under which suspension and cancellation are the sole means of enforcing licences. Indeed, in several instances, the addition of provisions corresponding to section 36(2) of the *Ontario Fishery Regulations, 1989* is a relatively recent development. In view of this, and in light of the deemed adoption of the Committee's Report No. 75 by the Senate, it would seem that at least some parliamentarians take a rather different view.

In the end, the Committee concludes that there is little in these lower court decisions that would merit retreating from its position. In particular, in none of these judgments did the court deal with the fundamental distinction in law between the exercise of a legislative power and the exercise of an administrative power. Under our system of law and government, it is generally accepted that criminal sanctions attach only to the contravention of a requirement that has been established by legislation. A licence, however, is an administrative document; it is not legislation. This means that the terms and conditions attached to the licence will be imposed administratively on a case-by-case basis by the official issuing the licence. Thus, the actual requirements that a licence holder must obey will be set out in the licence, as opposed to the law itself. Yet non-compliance with these terms and conditions will lead to criminal prosecution. In short, the exercise of an administrative discretion by individual officials is enforced as if it were law.

Moreover, the *Norum*, *Murray* and *Ivy Fisheries Ltd.* decisions further illustrate the difficulty in identifying a precise enabling provision authorizing these types of provisions. While the judge in *Murray* relied solely on section 43(a) of the Act, the judge in *Norum* also found authority in section 43(b), which permits regulations respecting the conservation and protection of fish. The judge in *Ivy Fisheries Ltd.*, however, relied on sections 43(f) (respecting the issue, suspension and cancellation of licences and leases) and 43(g) (respecting the terms and conditions under which a licence and lease may be issued) as necessarily including the power to punish contraventions of the terms and conditions of licences as offences under the Act. The issue of validity aside, this underscores the need for Parliament to address the question in clear and uncertain terms.

Departmental officials have also referred to a passage from Elmer Driedger's *The Composition of Legislation — Legislative Forms and Precedents*, published in 1976 by the Department of Justice. As indicated by the title, this work was intended by Mr. Driedger, a noted authority on statute law and a former Deputy Minister of the Department of Justice, to be a compilation of drafting illustrations, rather than a text on statutory interpretation (the subject of another work by the same author). As explained in the Forward to the 1963 First Edition, it is "an account of some of the things I do and some of the things I do not do, according to my own notions of what is good or right and what is not". The author also cautioned that the examples provided "are intended to illustrate the point under discussion and are not necessarily to be taken as examples of good drafting or of good law."

Quant à la remarque selon laquelle l'absence de moyens d'exécution en dehors de la suspension (sans parler de l'annulation) serait une insulte au Parlement, rappelons qu'il n'est nullement inusité que des systèmes de délivrance de permis soient établis par des lois fédérales en vertu desquelles les seules sanctions sont la suspension et l'annulation. De fait, dans plusieurs cas, l'ajout de dispositions semblables à l'article 36(2) du *Règlement de pêche de l'Ontario de 1989* est une mesure relativement récente. Cela étant et compte tenu de l'adoption présumée du Rapport n° 75 du Comité par le Sénat, il semblerait qu'au moins certains parlementaires aient un point de vue différent.

En fin de compte, le Comité conclut qu'il n'y a pas grand-chose dans les décisions de ces tribunaux inférieurs qui puisse justifier un changement de position. Notamment, dans aucun de ces jugements le tribunal n'a abordé la distinction fondamentale en droit entre l'exercice d'un pouvoir législatif et l'exercice d'un pouvoir administratif. Selon notre système de droit et de gouvernement, il est généralement reconnu que des sanctions pénales ne s'attachent qu'à une infraction à une exigence établie par une loi. Un permis, par contre, est un document administratif et non pas un texte de loi. Cela signifie que les conditions qui y sont énoncées sont d'ordre administratif et qu'elles sont imposées au cas par cas par le fonctionnaire qui délivre le permis. Ainsi, les exigences effectives que doit remplir le titulaire d'un permis sont énoncées dans le permis et non dans la loi. Et pourtant, le non-respect de ces conditions donneraient lieu à des poursuites pénales. En bref, le contrôle d'application du pouvoir administratif discrétionnaire des fonctionnaires est exercé comme comme s'il s'agissait d'un pouvoir législatif.

Par ailleurs, les décisions *Norum*, *Murray* et *Ivy Fisheries Ltd.* illustrent la difficulté qu'il y a à identifier une disposition habilitante précise qui autoriserait ces types de mesures. Dans *Murray*, le juge ne s'est appuyé que sur l'article 43*a*) de la Loi, tandis que le juge de l'affaire *Norum* a aussi invoqué l'article 43*b*), qui autorise la prise de règlement concernant la conservation et la protection du poisson. Quant au juge de l'affaire *Ivy Fisheries Ltd.*, il a plutôt estimé que les articles 43*f*) (concernant la délivrance, la suspension et l'annulation de permis et de baux) et 43*g*) (concernant les conditions d'attribution de permis et de baux) incluaient nécessairement le pouvoir de sanctionner les contraventions aux conditions des permis en tant qu'infractions à la Loi. Mise à part la question de la validité, tout cela prouve que le Parlement doit régler la question en termes clairs et définitifs.

Des fonctionnaires du Ministère ont également renvoyé à un passage de l'ouvrage d'Elmer Driedger intitulé *The Composition of Legislation — Legislative Forms and Precedents*, publié en 1976 par le ministère de la Justice. Comme son titre l'indique, cet ouvrage rédigé par M. Driedger, autorité reconnue en matière de droit législatif et ex-sous-ministre de la Justice, se veut une compilation d'exemples de rédaction législative plutôt qu'un texte d'interprétation législative (sujet d'un autre ouvrage du même auteur). Comme il l'explique dans l'avant-propos à la première édition (1963), il s'agit « [traduction] d'un compte rendu de certaines des choses que je fais ou ne fais pas, selon ma propre idée de ce qui est bien ou juste ou ne l'est pas ». L'auteur fait également une mise en garde : les exemples proposés « [traduction] ont pour objet d'illustrer le propos et ne doivent pas nécessairement être considérés comme des exemples de bonne rédaction législative ou de bon droit ».

The passage in question is as follows:

> Difficulties may arise where subsidiary orders are made by regulation. Suppose that the statute authorizes a Minister to make regulations, and also prescribes the penalty for breach of a regulation; and that a regulation is then made authorizing a subordinate official to issue directions. How can the directions be enforced? The statute supplies the penalty for breach of a regulation, but not of a direction; and the Minister has no authority to prescribe any penalties. This problem can be met by inserting another regulation to the effect that every person to whom a direction is issued shall comply with it. Failure to comply with a direction then constitutes a breach of a regulation and the Act supplies the penalty.

No authority approving of this approach is cited, nor is there any analysis of the principles with which the Committee is concerned. This should not be surprising, given that the purpose is to illustrate how a problem may be solved as an exercise in legislative drafting, rather than to discuss legal principles. Unfortunately, this also means there is no way of knowing with certainty whether the author viewed the mechanism described as giving rise to no concerns in law or in principle, or whether given the focus of the work, he simply never turned his mind to such questions. The above example could also be seen to presume that a proper enabling authority existed for the provisions described, just as it presumes the authority to make regulations delegating the power to issue directions. Of course whether that is in fact so must be determined in each particular instance. It is also worth noting that Dreidger's example differs in one important aspect from the situation with respect to section 36(3) of the *Ontario Fishery Regulations, 1989*. In the example there is no means to enforce the direction (obviously it does no good to suspend or cancel a direction). Where the terms or conditions of a permit or licence are contravened, the sanctions of suspension and cancellation are provided.

In May of 2005, the Committee tabled its Report No. 75, which proposed the disallowance of section 36(2). The Government responded by introducing Bill C-52. This Bill would have added a provision similar to section 36(2) of the Regulations to the *Fisheries Act* itself. Section 36(2) would have become unnecessary, and in that sense the Committee's concerns would be resolved. Based on the expectation that Bill C-52 would be passed, it was moved that the Committee's disallowance report not be adopted, and that the matter be referred back to the Committee for further study. This motion was adopted by the House of Commons. (The Report was deemed to have been adopted in the Senate.)

Bill C-52 did not pass prior to dissolution, however, in part because some parliamentarians at the time opposed in principle making the contravention of an administrative document such as a licence punishable in the same manner as though it were a provision of an Act or regulation, regardless of how this was done.

Thus, while continuing to assert the validity of section 36(2), the Government has agreed to amend the *Fisheries Act* to "clarify" that every person who contravenes a term of condition of a licence issued under the Act commits an offence. Indeed, there have been no less than five unsuccessful attempts to resolve the Committee's objection by amending the *Fisheries Act* itself. In December of 1995, provisions creating the offence of

Le passage en question est le suivant :

> « [traduction] Il peut se produire des difficultés lorsque des ordonnances subsidiaires sont prévues au règlement. Supposons que la loi autorise le ministre à prendre un règlement et qu'elle prescrive également la peine applicable au non-respect du règlement, puis qu'un règlement soit pris pour autoriser un fonctionnaire subalterne à produire des directives. Comment se fera le contrôle d'application de ces directives? La loi prévoit la peine applicable au non-respect du règlement, mais pas de la directive. Et le ministre n'a pas le pouvoir de prescrire de sanctions. On peut régler ce problème en insérant un autre règlement prévoyant que toute personne assujettie à une directive sera tenue de la respecter. Il en découle que toute contravention à la directive représente une infraction au règlement et peut être sanctionnée par la peine prévue par la loi.

Aucune autorité approuvant ce point de vue n'est citée, pas plus qu'il n'y a d'analyse des principes dont se préoccupe le Comité. Cela ne doit pas surprendre, car l'objet de l'ouvrage est bien d'illustrer la façon dont un problème peut être réglé en matière de rédaction législative et non pas d'analyser des principes juridiques. Malheureusement, cela signifie également qu'il n'y a pas moyen de savoir avec certitude si l'auteur considérait le mécanisme ainsi décrit comme ne donnant pas lieu à des questions de droit ou de principe ni si, compte tenu de l'orientation de l'ouvrage, il ne s'est tout simplement jamais posé ce genre de questions. L'exemple ci-dessus pourrait également donner à penser que l'auteur a présumé qu'il existait une autorisation législative suffisante pour adopter les dispositions décrites, tout comme il a présumé qu'il existait une autorisation législative permettant de déléguer le pouvoir de produire des directives. Bien entendu, il reste à déterminer dans chaque cas s'il en est effectivement ainsi. Il faut également rappeler que l'exemple proposé par Driedger diffère à un égard important de la situation relative à l'article 36(2) du *Règlement de pêche de l'Ontario de 1989*. Dans cet exemple, il n'existe aucun moyen d'exécuter la directive (cela n'aurait évidemment aucun sens de suspendre ou d'annuler une directive). Alors que la suspension ou l'annulation du permis peut sanctionner le non-respect de ses conditions.

En mai 2005, le Comité a déposé son Rapport n° 75, qui proposait le désaveu de l'article 36(2). Le gouvernement a répondu en introduisant le projet de loi C-52, qui aurait permis d'ajouter une disposition semblable à l'article 36(2) du Règlement à la *Loi sur les pêches*. L'article 36(2) serait ainsi devenu inutile et le souci du Comité serait ainsi levé. L'hypothèse étant que le projet de loi serait adopté, on a proposé de ne pas adopter le rapport de désaveu du Comité et de renvoyer l'affaire au Comité pour étude plus approfondie. La motion a été adoptée par la Chambre des communes. (Le Rapport est réputé avoir été adopté par le Sénat.)

Le projet de loi C-52 n'a pas été adopté avant la dissolution du Parlement, entre autres parce que certains parlemen-taires se sont opposés en principe au fait de sanctionner une contravention aux conditions d'un document administratif comme un permis de la même façon que s'il s'agissait d'une infraction à une disposition législative ou réglementaire, quel que soit le moyen employé.

Donc, tout en continuant d'affirmer la validité de l'article 36(2), le gouvernement a décidé de modifier la *Loi sur les pêches* pour la « clarifier » en précisant que toute personne qui contrevient aux conditions d'un permis délivré en vertu de la Loi commet une infraction. En fait, il y a eu pas moins de cinq tentatives infructueuses pour régler l'objection du Comité en modifiant la *Loi sur les pêches*. En décembre 1995, des

contravening a term or condition of a licence were introduced as part of Bill C-115, a proposed new *Fisheries Act*. The Bill did not progress past first reading. In October of 1996, the Bill was reintroduced as Bill C-62. It too failed to receive passage. A more modest package of amendments, Bill C-33, was introduced in April of 2004, but also failed to receive passage. On May 5, 2005, Bill C-52 was introduced in response to the Committee's report No. 75. Bill C-52 was itself a reintroduction of a previous bill (Bill C-43), that did not progress beyond first reading.

In response to the Disallowance Notice issued by the Committee on June 1, 2006, the Minister of Fisheries and Oceans informed the Committee that an amendment to the *Fisheries Act* "to specifically set out in the Act the requirement to comply with licence conditions" would be included in a forthcoming Bill to effect a comprehensive revision of the Act. This assurance was reiterated in the course of the appearance of the Minister before the Committee on November 23, 2006. As promised, Bill C-45 was introduced in the House of Commons on December 13, 2006. Proposed section 33(5) provides that "The holder and any other person fishing under the authority of a licence must comply with the conditions of the licence." The Bill would then establish a system of sanctions for fisheries violations, included contraventions of the terms and conditions of licences, to be administered by a new Canada Fisheries Tribunal.

Nevertheless, given the history of previous unsuccessful attempts to enact such legislation, there may be some scepticism as to whether the fact of the introduction of comprehensive fisheries legislation yet again means that a resolution of the Committee's objection is near at hand. It goes without saying that a comprehensive revision of the Act represents a significant legislative initiative, and will be the subject of lengthy and intensive scrutiny not only by Parliament, but by the affected industry, environmental groups, and other interested members of the public.

In the meantime, section 36(2) of the Regulations remains. Presumably fishers continue to be punished for the breach of the terms and conditions of their licences in a manner that the Committee views as improper, not to say illegal. The use of the regulatory technique to which the Committee has objected may also be found in a number of other regulations made under the *Fisheries Act*, as well as in regulations made under other statutes.

Being well aware of the problems and difficulties of reaching a consensus on a reform of the *Fisheries Act*, and considering that these regulations may have a direct impact on the liberties of Canadians, your Committee considers that further delay is not acceptable, and feels justified in again proposing the disallowance of section 36(2) of the *Ontario Fishery Regulations, 1989*. In the event the Houses agree with the revocation of this provision, your Committee would expect this decision to form a precedent for the immediate removal of similar provisions in other regulations under the *Fisheries Act*.

In closing, the Committee wishes to briefly address certain concerns expressed both by officials of the Department of Fisheries and Oceans and the Government of Ontario that section 36(2) is a necessary enforcement mechanism without which licence violations cannot be addressed. Disallowance of section 36(2) may change the manner of enforcing compliance with terms and conditions of licences, but would certainly not affect in any way the ability to impose such terms and conditions.

dispositions créant l'infraction de contrevenir aux conditions d'un permis ont été proposées dans le cadre du projet de loi C-115, qui était une nouvelle version de la *Loi sur les pêches*. Le projet de loi n'a pas été au-delà de la première lecture. En octobre 1996, il a été réintroduit sous le numéro C-62. Ce projet-là non plus n'a pas été adopté. Une série plus modeste de modifications a été proposée dans le cadre du projet de loi C-33, introduit en avril 2004, mais celui-ci n'a pas été adopté non plus. Le 5 mai 2005, le projet de loi C-52 était introduit en réponse au Rapport n° 75 du Comité. Il s'agissait de la réintroduction d'un autre projet de loi (C-43), qui n'avait pas été au-delà de la première lecture.

En réponse à l'avis de désaveu adressé par le Comité le 1er juin 2006, le ministre des Pêches et des Océans a informé celui-ci qu'un prochain projet de loi visant à refondre entièrement la *Loi sur les pêches* comporterait une modification « [traduction] énonçant expressément l'exigence du respect des conditions des permis ». Cette garantie a été réitérée durant la comparution du ministre devant le Comité le 23 novembre 2006. Comme promis, le projet de loi C-45 a été introduit à la Chambre des communes le 13 décembre 2006. L'article 33(5) proposé y prévoit que « le titulaire et toute autre personne autorisée à pêcher en vertu du permis sont tenus de se conformer aux conditions du permis ». Le projet de loi permettrait d'instaurer un système de sanctions pour les infractions à la Loi, y compris les contraventions aux conditions des permis, qui seraient appliquées par un nouvel Office des pêches du Canada.

Quoi qu'il en soit, compte tenu des tentatives infructueuses qui ont précédé à cet égard, on peut nourrir un certain scepticisme à l'égard du fait que l'introduction d'une nouvelle loi sur les pêches règle effectivement sous peu l'objection du Comité. Il va sans dire qu'une révision approfondie de la Loi représente une mesure législative importante et qu'elle fera l'objet d'un examen attentif et réfléchi non seulement de la part du Parlement, mais de la part du secteur d'activité concerné, des groupes environnementaux et d'autres parties intéressées.

Entre-temps, l'article 36(2) du Règlement demeure. On peut imaginer que les pêcheurs continueront d'être sanctionnés pour non-respect des conditions de leurs permis d'une façon que le Comité juge impropre, pour ne pas dire illégale. Le recours à un mécanisme de réglementation que le Comité rejette se trouve également dans un certain nombre d'autres règlements adoptés en vertu de la *Loi sur les pêches* ainsi que dans d'autres règlements afférents à d'autres lois.

Conscient des problèmes et difficultés que suppose l'obtention d'un consensus sur la refonte de la *Loi sur les pêches* et compte tenu du fait que ce règlement peut avoir des répercussions directes sur les libertés des Canadiens, le Comité considère qu'il ne faut plus tarder et il s'estime justifié de proposer de nouveau le désaveu de l'article 36(2) du *Règlement de pêche de l'Ontario de 1989*. Au cas où les Chambres accepteraient la révocation de cette disposition, le Comité s'attend à ce que cette décision constitue un précédent pour l'abrogation immédiate de dispositions semblables dans d'autres règlements pris en vertu de la *Loi sur les pêches*.

Pour terminer, le Comité souhaite aborder brièvement certaines inquiétudes exprimées par les fonctionnaires du ministère des Pêches et des Océans et par le gouvernement de l'Ontario concernant le fait que l'article 36(2) serait un mécanisme d'exécution nécessaire, sans lequel les contraventions aux conditions des permis ne pourraient être sanctionnées. Le désaveu de l'article 36(2) peut modifier la façon de faire respecter les conditions des permis, mais il ne change

Moreover, whether or not section 36(2) remains in the Regulations, the authority to issue licences and to impose terms and conditions on the licence would remain unimpaired, as would the ability to enforce observance of those terms and conditions. The imposition of a fine or a jail term for breach of a licence condition, as opposed to suspending or cancelling the same licence, has nothing to do with the sustainability of the fishery resource.

While the Committee understands that the federal and provincial governments favour the enforcement of terms and conditions of licences through fines and imprisonment rather than licence suspensions or cancellations, the Committee would be remiss in its statutory responsibility if it allowed this policy preference to override the principle that the Executive may not create offences punishable by criminal sanctions without clear authority granted by Parliament. It is the responsibility of the Executive to ask the Houses for that authority.

It is the view of the Committee that the conclusions reached in its previous Reports remain valid. A term or condition of a licence is not a provision of the Act or the regulations and the violation of such a term or condition does not constitute a contravention of the Act or regulations within the meaning of section 78 of the Act. The purpose of section 36(2) of the Regulations is to impose criminal liability for the breach of a term or condition of a licence. There is no authority in the *Fisheries Act* either express or necessarily implied, however, for such a provision. Even leaving the issue of legality aside, such a provision can be seen to contravene the Committee's criteria as trespassing unduly on rights and liberties, representing an unusual and unexpected use of the enabling authority, and making the rights and liberties of the subject unduly dependent on administrative discretion.

While it may be that the enactment of new fisheries legislation will resolve this concern, given the substantive nature of the objection to this and similar sections in other regulations, and having regard to the fact they bring into play the right to freedom and security of the person, the Committee considers that a resolution of this issue ought to be a priority, and ought not to be deferred any longer. It is surely not acceptable that the requirements a citizen must obey upon pain of criminal prosecution be determined by a single official who decides what will or will not be included in the terms or conditions of a licence.

strictement rien à la possibilité d'imposer de telles conditions. Par ailleurs, que la disposition reste ou non partie du Règlement, le pouvoir de délivrer des permis et d'y attacher des conditions reste intact, de même que la possibilité de faire respecter ces conditions. Le fait d'imposer une amende ou une peine d'emprisonnement au lieu d'une suspension ou d'une annulation du permis n'a rien à voir avec la pérennité des ressources halieutiques.

Le Comité comprend que les ministres fédéral et provincial favorisent l'utilisation d'amendes et de peines d'emprisonnement plutôt que des mécanismes de suspension ou d'annulation de permis pour assurer le respect des conditions d'un permis, mais il manquerait à ses obligations légales s'il permettait que ce choix prenne le pas sur le principe voulant que le pouvoir exécutif ne peut créer des infractions assorties de sanctions pénales sans autorisation claire du Parlement. Il appartient à l'exécutif de demander aux Chambres de lui conférer cette autorité.

Le Comité est d'avis que les conclusions de ses rapports précédents demeurent valables. Les conditions d'un permis ne sont pas une disposition de loi, et leur contravention n'est pas une infraction à la loi ou au règlement au sens de l'article 78 de la Loi. L'objet de l'article 36(2) du Règlement est d'imposer une responsabilité pénale à l'auteur d'une contravention aux conditions d'un permis. Mais rien dans la *Loi sur les pêches* n'autorise, expressément ou par voie de conséquence nécessaire, une telle disposition. Même si l'on ne tient pas compte de la question de la légalité, ce genre de disposition peut être considérée comme enfreignant les critères d'examen du Comité, en ce qu'elle porte atteinte aux droits et libertés, représente un usage inattendu et inhabituel du pouvoir habilitant et assujettit indûment les droits et libertés à un pouvoir administratif discrétionnaire.

Il se peut que l'adoption d'une nouvelle loi sur les pêches règle la question, mais, compte tenu du caractère fondamental de l'objection à l'égard de cette disposition et de dispositions semblables dans d'autres règlements et considérant le fait qu'elles mettent en cause le droit à la liberté et à la sécurité, le Comité estime que la résolution de ce problème doit être une priorité et ne devrait pas être reportée plus longtemps. Il n'est certainement pas acceptable que les exigences auxquelles un citoyen doit se plier sous peine de poursuites pénales soient déterminées par un seul fonctionnaire qui décide ce qui sera ou ne sera pas inclus dans les conditions d'un permis.

MAIL ➤ POSTE
Canada Post Corporation/Société canadienne des postes
Postage paid
Lettermail
Port payé
Poste-lettre
1782711
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux —
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

Published by the Senate
Available from:
PWGSC — Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5
Also available on the Internet: http://www.parl.gc.ca

Publié par le Sénat
Disponible auprès des:
TPSGC — Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S9
Aussi disponible sur internet: http://www.parl.gc.ca